

Europäische Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst: Verbandliche Organisationen und Vermittlung von Interessen

Keller, Berndt; Henneberger, Fred

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Rainer Hampp Verlag

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Keller, B., & Henneberger, F. (1995). Europäische Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst: Verbandliche Organisationen und Vermittlung von Interessen. *Industrielle Beziehungen : Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management*, 2(2), 128-154. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-353182>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Berndt Keller, Fred Henneberger*

Europäische Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst.

Verbandliche Organisationen und Vermittlung von Interessen**

Der Artikel stellt den ersten empirischen Beitrag zu Möglichkeiten und Grenzen der Interessenvermittlung auf der sektoralen Ebene der Europäischen Union dar, wobei wir den öffentlichen Dienst als Beispiel nehmen. Einerseits zeigen unsere Ergebnisse, daß die transnationale Organisation der Interessen auf seiten der Arbeitnehmer weiter fortgeschritten ist als auf der der Arbeitgeber. Andererseits beabsichtigt keiner der korporativen Akteure ernsthaft die Abgabe von Rechten an transnationale Verbände.

Verschiedene Strategien der Interessendurchsetzung haben unterschiedliche zeitliche Perspektiven: Kurzfristig wird das Lobbying die effizienteste Form der Einflußnahme bleiben. Mittelfristig können weitgehend dezentralisierte soziale Dialoge in den Teilbereichen des öffentlichen Dienstes, die grenzüberschreitende Aufgaben wahrnehmen, an Bedeutung gewinnen. Allenfalls langfristig könnten Kollektivverhandlungen, zunächst im Bereich der qualitativen Tarifpolitik, möglich werden.

Pragmatisch motivierte Schritte der Annäherung zwischen verschiedenen Arbeitnehmerorganisationen tragen zu einer bemerkenswerten Verringerung von Interessendifferenzen bei, die auf der nationalen Ebene lange Zeit als unüberbrückbar galten.

The article represents the first empirical contribution on opportunities and constraints of interest intermediation at the sectoral level of the European Union. Our case study takes the public service as an example. On the one hand our results show that the transnational organization of interests has made more progress on the employees' than on the employers' side. On the other hand none of the corporate actors intends seriously to transfer national authority to the transnational associations.

Different strategies of interest representation will have divergent time horizons: In the short run, lobbying will remain the most efficient strategy of influence. In the medium-term, vastly decentralized social dialogues in those parts of the public sector with transnational tasks might gain in importance. Only in the long run, if at all, collective bargaining, first of all about qualitative matters, might be possible.

Pragmatically oriented steps of reconciliation between different organizations of employees contribute to a remarkable reduction of differences of interests which have been seen impossible to overcome at the national level for a long time.

* Berndt Keller: Dr.rer.soc.habil., dipl.rer.soc., Jg.1946, Professor für Arbeits- und Sozialpolitik an der Universität Konstanz, Arbeitsbeziehungen, Arbeitsmarktp Probleme, Europäische Integration.

Fred Henneberger: dipl.rer.pol., dipl.rer.soc., Jg.1961, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Hochschule St.Gallen, Arbeitsmarktökonomik, öffentlicher Sektor, Produktionsverlagerungen.

** Artikel eingegangen: 15.10.94, revidierte Fassung akzeptiert: 28.3.95.

1. Einleitung und Problemstellung

Die gesamte, inzwischen recht umfangreiche Diskussion um die wirtschaftlichen, rechtlichen und sozialen Dimensionen der Europäischen Union (EU) ist nahezu vollständig auf die Privatwirtschaft fixiert. Die Öffentlichen Dienste (ÖD), die in den EU-Mitgliedsländern ungefähr 25 Mio. Beschäftigte bzw. 15% der Erwerbstätigen aufweisen und damit eine erhebliche sozial- und arbeitsmarktpolitische Bedeutung haben, erbringen zahlreiche Dienstleistungen, welche für privatwirtschaftliche Aktivitäten und die Integration Europas unverzichtbar sind. Durch die Ausklammerung des öffentlichen Sektors¹ entsteht eine theoretisch wie empirisch gleichermaßen unbefriedigende Situation, die wir schon aus der nationalen, u.a. deutschen Diskussion über Arbeitsbeziehungen kennen, für die es aber keine einleuchtende Begründung gibt.

Im folgenden werden wir daher die bisher zumeist in recht allgemeiner Form behandelten Fragestellungen der Interessenvermittlung in der EU konkretisieren und in Form einer Branchen- bzw. Sektorstudie für den ÖD zentriert darstellen. Zunächst geben wir einen knapp gehaltenen Überblick über die weithin unbekannten Strukturen der Interessenvertretung auf nationaler Ebene (Kap.2). Danach behandeln wir die bestehenden Organisationen der Arbeitnehmer sowie der Arbeitgeber auf der supranationalen Ebene (Kap.3). Weiterhin setzen wir uns ausführlich mit den möglichen Formen der Interessenvertretung (Lobbying, soziale Dialoge, Kollektivverhandlungen) und den unterschiedlichen zeitlichen Perspektiven ihrer Realisierung auseinander (Kap.4). Abschließend behandeln wir potentielle Rückwirkungen dieser Entwicklungen der supranationalen Interessenvermittlung auf die nationale Ebene und geben einen Ausblick auf die Perspektiven der ÖD (Kap.5).

Im Verlauf unserer Ausführungen werden wesentliche, bislang nicht bekannte Differenzen sowohl zwischen den Sektoren als auch besondere Schwierigkeiten der Interessenvermittlung innerhalb des ÖD deutlich. Wir werden, um ein zu hohes Maß an Komplexität zu verhindern, unsere Analyse aus der Perspektive des deutschen Systems der Arbeitsbeziehungen betreiben.

Bisher gibt es nur geringe Anzeichen für eine grenzüberschreitende "Europäisierung" der nationalen ÖD, die die letzte nationale Domäne bzw. Bastion darzustellen scheinen. Infolge der fortschreitenden wirtschaftlichen Integration (etwa bei der Arbeits- und Sozialverwaltung, Finanz- und Steuerverwaltung, im Energie- und Verkehrswesen sowie im Bildungsbereich) werden immer mehr Politikbereiche - und damit die entsprechenden Verwaltungen - durch supranationale Regelungen beeinflusst bzw. vergemeinschaftet; dazu gehören u.a. Fragen der quantitativen Entwicklung der ÖD und ihres Personals, Veränderungen der Beschäftigungsbedingungen und Arbeitsbeziehungen, Privatisierungstendenzen, Qualifikation der Beschäftigten, Qualität der öffentlichen Dienstleistungen (vgl. Schout 1991). Damit werden die

1 Eine Ausnahme bildet die Kontroverse um die Auslegung von Art.48 Abs.4 EWG-Vertrag, der den Bereich der öffentlichen Verwaltung vom Gebot der Freizügigkeit der Arbeitnehmer zwischen den Mitgliedstaaten ausschließt (vgl. im einzelnen Keller/Henneberger 1992).

grenzüberschreitenden Kooperationen verschiedener nationaler Verwaltungen zunehmen müssen.²

Auch in absehbarer Zukunft wird es sicherlich nicht "den" europäischen ÖD geben, sehr wohl aber eine allmählich zunehmende Verlagerung bestimmter nationaler Kompetenzen auf zumeist neue Institutionen. Es "ist damit zu rechnen, daß immer mehr transnationale Behörden wie z.B. EUROPOL (Europäische Zentralbank, Zollbehörde, Markenamt, Umweltagentur, Agentur für Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz, Agentur für die Beurteilung von Arzneimitteln u.a., d.V.) eingerichtet werden. Der Ausbau eines Raumes ohne Binnengrenzen erfordert deshalb transeuropäische Netze und Infrastrukturen ..." (Wirtschafts- und Sozialausschuß 1993: 4).

Für die eben genannten Bereiche wird sich die Notwendigkeit ergeben, in Analogie zu den Europäischen Betriebsräten (EBR) der Privatwirtschaft plural zusammengesetzte, transnationale Interessenvertretungen als eine Art "Europäischer Personalräte" auch im ÖD einzurichten. Ihre konkrete Ausgestaltung in bezug auf Rechte und damit Handlungsmöglichkeiten hängt jedoch von der Grundsatzentscheidung "Monismus oder Dualismus" ab:

- In einem System mit monistischen Strukturen wären sie zugleich auch Tarifvertragspartei und damit für die Wahrnehmung aller Arbeitnehmerinteressen zuständig.
- In einer Reihe von EU-Ländern ist das System der Arbeitsbeziehungen im ÖD aber ähnlich wie in der Privatwirtschaft gekennzeichnet durch die formale Trennung von betrieblicher und sektoraler Interessenvertretung (Dualismus von Personalrat und Gewerkschaft). Damit wird sich die Frage einer separaten "überbetrieblichen" Interessenvertretung bzw. supranationaler Kollektivverhandlungen ebenso wie in der Privatwirtschaft stellen.

Diesem Problem geht der vorliegende Artikel nach.

2. Interessenvermittlung auf der nationalen Ebene

2.1 *Verbandliche Organisationen*

-
- 2 Die bisher eingeleiteten Austauschprogramme von Bediensteten zwischen den verschiedenen nationalen Verwaltungen wie Matthaëus (für Zollbeamte), Matthaëus-Tax (für Finanzbeamte) oder der Austausch der Beamten, der die Konvergenz bei der Umsetzung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts zum Ziel hat (Karolus-Programm), stellen erste Ansatzpunkte für ein koordiniertes, "länderübergreifendes" Verwaltungshandeln dar (vgl. CESI 1993a: 10-11). Ihr Umfang wird u.a. wegen bestehender Sprachbarrieren begrenzt bleiben. Inwieweit diese Austauschprogramme zu einer Harmonisierung der nationalen ÖD beitragen werden, bleibt abzuwarten.

Arbeitgeberverbände, wie wir sie aus der Privatwirtschaft kennen, bestehen lediglich auf der Ebene der Gemeinden/Gemeindeverbände: Die Vereinigung kommunaler Arbeitgeberverbände (VKA) ist der Zusammenschluß der 15 kommunalen Arbeitgeberverbände (KAV) in den verschiedenen Bundesländern. Auf Länderebene existiert die Tarifgemeinschaft deutscher Länder (TdL), der alle Bundesländer angehören. Beim Bund ist das Bundesministerium des Innern (BMI) zuständig. Im übrigen konkurrieren öffentliche Arbeitgeber sowohl auf Arbeits- als auch auf Gütermärkten nur in äußerst begrenztem Maße miteinander, so daß bei ihnen die Probleme der Herstellung innerverbandlicher Solidarität weniger stark auftreten als bei den Arbeitgeberverbänden in der Privatwirtschaft. Der Organisationsgrad ist in beiden Sektoren recht hoch: Er beträgt im öffentlichen Dienst nahezu 100%, in der Privatwirtschaft über 80%.

Auf Arbeitnehmerseite hat sich das Industrieverbandsprinzip, das seit Gründung der Bundesrepublik als Strukturprinzip gewerkschaftlicher Organisation in der Privatwirtschaft nahezu durchgängig vorherrscht, im öffentlichen Dienst weniger konsequent durchgesetzt: Neben der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ÖTV) als Industrieverband, die mit knapp 1,8 Mio. Mitgliedern nach der IG Metall mit etwa 2,6 Mio. die zweitgrößte der DGB-Gewerkschaften ist, bestehen eine Reihe kleinerer "Berufsverbände": die Deutsche Angestelltengewerkschaft (DAG), die nicht dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) angehört, die Deutsche Postgewerkschaft (DPG), die Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands (GdED), die Gewerkschaft der Polizei (GdP), die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW). Außerdem steht im ÖD neben dem DGB als weiterer Dachverband der Deutsche Beamtenbund (DBB) mit knapp 1,1 Mio. Mitgliedern; diese Interessenvertretung der Berufsbeamten ist der Zusammenschluß von 53 Landes-, Bundesbeamten- und Bundesfachgewerkschaften.

2.2 Tarif- und Besoldungsverhandlungen

Die Tarifverhandlungen im öffentlichen Dienst werden bundesweit für alle drei funktionalen Ebenen geführt. Auf seiten der öffentlichen Arbeitgeber von Bund, Ländern und Gemeinden, die ihre gemeinsame Verhandlungskommission drittelparitätisch besetzen, übernimmt der Bundesminister des Innern seit Jahren die Verhandlungsführung. Auf seiten der Arbeitnehmer wurde 1976 die Tarifgemeinschaft für Angestellte im Öffentlichen Dienst gegründet. Ihr gehören die DAG, der Verband der angestellten und beamteten Ärzte Deutschlands (Marburger Bund) sowie die Gemeinschaft der Gewerkschaften und Verbände des öffentlichen Dienstes (GGVöD) als Mitgliedsverbände an. Marburger Bund und GGVöD haben sich ebenso wie die DAG nicht dem DGB angeschlossen.

Die erstmals in der Tarifrunde des Jahres 1977 praktizierten sog. Dreiecksverhandlungen stellen seitdem ein Spezifikum des öffentlichen Dienstes dar. Die stets zuerst geführten Verhandlungen zwischen den öffentlichen Arbeitgebern und der ÖTV determinieren, wie sich empirisch belegen läßt, Verlauf und Ergebnis der nachfolgenden Verhandlungen zwischen den öffentlichen Arbeitgebern und der Tarifge-

meinschaft für Angestellte, so daß eine faktische Dominanz der ÖTV in den Hauptverhandlungen besteht. Darüber hinaus werden deren Resultate regelmäßig in den sog. Nebenverhandlungen von Bundesbahn und Bundespost übernommen, wobei jeweils noch spezifische Anpassungsmaßnahmen erfolgen können.

Der Bundestag überträgt in aller Regel die materiellen Ergebnisse der Tarifverhandlungen quasi automatisch inhalts- und zeitgleich auf den Beamtenbereich, so daß die formale Grenzlinie zwischen den beiden Regulierungsmodellen praktisch kaum von Bedeutung ist. Die umgekehrte Reihenfolge von "leader" und "follower" wäre de jure durchaus möglich, tritt jedoch de facto sehr selten auf. Tarif- und Gesetzesmodell führen also in der Realität zu sehr ähnlichen Ergebnissen, wobei der dominierende Einfluß mit gelegentlichen Ausnahmen in den frühen 60er und frühen 80er Jahren jedoch eindeutig vom Tarifbereich ausgeht (vgl. zusammenfassend Keller 1983 und 1993).

3. Organisierung von Interessen auf der supranationalen Ebene

3.1 *Verbandliche Organisationen der Arbeitnehmer*

3.1.1 *Der EGB und seine Gewerkschaftsausschüsse*

Der bereits 1973 gegründete, supranationale Dachverband Europäischer Gewerkschaftsbund (EGB) ist der Zusammenschluß von ca. 40 nationalen Gewerkschaftsbünden mit nach eigenen Angaben rund 44 Mio. Mitgliedern. Der DGB als zahlenmäßig zweitstärkster Verband sowie die DAG sind Mitglieder. Unterhalb der Ebene des Dachverbandes bestehen auf der Ebene der Einzelorganisationen Vereinigungen autonomer nationaler Branchengewerkschaften der Mitgliedsbünde mit grenzüberschreitenden Aufgaben (vgl. Stöckl 1986). Diese inzwischen 16 supranationalen Branchenorganisationen sind seit der auf dem Luxemburger Kongreß im Frühjahr 1991 beschlossenen Organisationsreform ebenso wie die nationalen Dachverbände ordentliche Mitglieder des EGB mit Stimmrecht und haben nunmehr formalen Einfluß auf Entscheidungen bei allen außer Finanzfragen (sog. Dualismus von territorialer und industrieller Struktur).

Der Europäische Gewerkschaftsausschuß für den Öffentlichen Dienst (*EGÖD*) wurde 1978 - und damit in einer zweiten Phase der Gründung von Branchenorganisationen - vom EGB als europäischer Gewerkschaftsausschuß anerkannt (Stöckl 1986: 30). Der EGÖD ist der Zusammenschluß "einzelstaatlicher und supranationaler europäischer Gewerkschaftsorganisationen für Beschäftigte im öffentlichen Dienst" (EGÖD 1992a: 1); die weit über 100 Mitgliedsverbände kommen nicht nur aus den EU-Mitgliedstaaten, sondern auch aus EFTA-Staaten und seit 1993 zudem aus mittel- und osteuropäischen Ländern. Der EGÖD ist nach dem Europäischen Metallgewerkschaftsbund (EMB) die zweitgrößte dieser Branchenorganisationen; er vertritt nach eigenen Angaben insgesamt etwa 7 Mio. Mitglieder, die beschäftigt sind in Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltungen, in Gesundheits- und Sozialdiensten, im Trans-

portwesen, in der Gas-, Strom- und Wasserversorgung, der Feuerwehr und der Polizei.³

Der EGÖD ist eine autonome Organisation, die unabhängig von der seit längerem bestehenden Internationale der Öffentlichen Dienste (IÖD) existiert. Die IÖD wird gemäß ihrer Übereinkunft mit dem EGÖD keine Aufgaben im Rahmen der Kooperation innerhalb der EU übernehmen, da ihr weltweiter Organisationsbereich zu weit über die Grenzen der EU hinausreicht. Die Tatsache, daß auch die Verbandsdomäne des EGÖD über die EU-Grenzen hinausgeht, führt hingegen innerorganisatorisch nicht zu Komplikationen, zumal die Mehrzahl der EFTA-Länder der EU beitreten wollen.⁴ Der EGÖD wäre der potentielle Träger sowohl eines europäischen Systems von Kollektivverhandlungen als auch, was vermutlich für längere Zeit seine wichtigere Aufgabe sein wird, der zentrale Gesprächspartner öffentlicher Arbeitgeber(-verbände) im Rahmen des "sozialen Dialogs" auf Branchen- bzw. Sektorebene nach Art.118b EWG-Vertrag (vgl. Kap.4.2 und 4.3).

Die nationalen Mitgliedsverbände des EGÖD sind - ähnlich wie die anderer Branchenausschüsse - nach ganz unterschiedlichen Prinzipien organisiert (u.a. Berufs- vs. Industrieverband, Richtungs- vs. Einheitsverband) und differieren beträchtlich in ihrer Verbandsdomäne sowie in Organisationsgrad und Größe (vgl. z.B. IÖD 1993). Sie sind daher in ihren Interessenlagen äußerst heterogen im Vergleich zu nationalen Verbänden. Die zur Herstellung verbandlicher Handlungs- und damit Politikfähigkeit notwendige Aggregation und Mediatisierung von Interessen wird daher stets ein Hauptproblem bleiben. Bislang hat der EGÖD als Zusammenschluß insbesondere verschiedener nationaler Gewerkschaften "erst in Ansätzen Strukturen entwickelt, die auf die neuen europäischen Herausforderungen politisch angemessen reagieren können" (Polzer 1992: 28).

Die *Binnendifferenzierung* weist deutliche Parallelen zu vergleichbaren Organisationen in anderen Branchen auf.⁵ Der interne Willensbildungsprozeß vollzieht sich über statuarische und exekutive Organe:

- Die Generalversammlung ist das höchste Organ, dem legislative Funktionen obliegen.
- Das Präsidium als Geschäftsführung ist das formal ausführende Organ.
- Der Lenkungsausschuß hat "die Aufgabe .., dringliche und mittelfristige Maßnahmen zu beschließen, um die vom Präsidium ausgearbeiteten Strategien

3 In den beiden zuletzt genannten Bereichen werden voraussichtlich jeweils eigene Gewerkschaftsausschüsse außerhalb des EGÖD entstehen.

4 Der EU beigetreten sind 1994 Österreich, Schweden und Finnland. Die Schweiz hat sich per Referendum 1992 entschieden, keinen Beitrittsantrag zu stellen. Norwegen hat sich per Volksabstimmung Ende 1994 gegen einen Beitritt ausgesprochen.

5 Eine ähnliche Formalstruktur hat u.a. der EMB: die Generalversammlung als Mitgliederversammlung, der Exekutivausschuß, der als Lenkungsausschuß zwischen den Kongressen fungiert, das Präsidium als geschäftsführender Vorstand, Sekretariat, Rechnungsprüfungskommission sowie verschiedene Arbeitsgruppen wie z.B. der tarifpolitische Ausschuß.

durchzuführen" (EGÖD 1992a: 3); er ist aufgrund seiner Kompetenzen sowie durch seine Sitzungsfrequenz das faktisch wichtigste Gremium.

Außerdem bestehen seit einer Strukturreform im Jahre 1992 *vier ständige Ausschüsse*: nationale bzw. Bundesverwaltungen, Länder- und Kommunal- bzw. Regionalverwaltungen, Sozial- und Gesundheitswesen, öffentliche Unternehmen. Diese Ausschüsse, welche den innerverbandlichen Interessenmix abbilden und partielle Handlungsfähigkeit ermöglichen, sollen u.a. für die Organisierung der sozialen Dialoge Bedeutung erlangen (vgl. EPSC 1993).⁶

Üblicherweise werden bestimmte Kriterien an die Repräsentativität eines Verbandes gestellt:

- "- Die Organisationen sollten branchenübergreifend, sektor- oder berufsspezifisch und über eine Struktur auf europäischer Ebene verfügen,
- sie sollten aus Verbänden bestehen, die in ihrem Land integraler und anerkannter Bestandteil des Systems der Arbeitsbeziehungen sind, sollten Vereinbarungen aushandeln können und so weit wie möglich alle Mitgliedstaaten vertreten,
- sie sollten über die geeigneten Strukturen verfügen, um effektiv an dem Anhörungsprozeß teilnehmen zu können" (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1993: 13; ähnlich 2).

Der EGÖD erfüllt diese Kriterien und hat daher die Anerkennung als Euro-Sozialpartner erreicht. Seine Mitgliederentwicklung verlief in den letzten Jahren insgesamt recht positiv. Trotz einer hohen absoluten Mitgliederzahl ist der Organisationsgrad jedoch sehr gering, wenn man ihn mit denen nationaler ÖD vergleicht: Von den insgesamt über 7 Mio. Mitgliedern sind nur ca. 4.5 Mio. in Ländern der EU beschäftigt;⁷ damit liegt der Organisationsgrad bei einer Gesamtbeschäftigtenzahl von 25 Mio. unter 20%.

Die Unterstützung durch die nationalen ÖD-Gewerkschaften, für die "Europa" nach wie vor ein Thema von nur untergeordneter Bedeutung ist, ist in bezug auf die Ausstattung mit Ressourcen kaum vorhanden.⁸ Die Finanzierung der Tätigkeiten erfolgt durch jährliche Beiträge der Mitgliedsorganisationen, wobei die Höhe pro Beschäftigten allerdings verschwindend gering ist, sowie durch Zuschüsse der EU. Das Spektrum der Aktivitäten umfaßt u.a. Vorschläge zur Verbesserung des sozialen Dialogs sowie zur Umsetzung der Sozialcharta, Mitarbeit im EGB-Frauenausschuß, Vorschläge zur Gestaltung und Durchführung einer Umweltschutzpolitik sowie zur Energiepolitik, Beeinflussung von Arbeitsschutzrichtlinien, Durchsetzung von Maßnah-

6 Die ÖTV beabsichtigt ihrerseits, ein Koordinationsgremium für die vier Ausschüsse zu bilden, um eine bessere interne Abstimmung bei Fragen von übergeordnetem Interesse (z.B. Beschäftigungsprobleme, Inhalte der Modernisierung der ÖD) zu erreichen.

7 Hierbei stellen die Gewerkschaften aus Italien, Großbritannien und vor allem Deutschland das Hauptkontingent der Mitglieder.

8 So repräsentiert beispielsweise ein EGB-Funktionär durchschnittlich 1 Million Mitglieder (vgl. Visser/Ebbinghaus 1992: 222).

men zur Liberalisierung der Vergabe öffentlicher Aufträge und zur Regelung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer (vgl. im einzelnen EGÖD 1992b: 19-30).

Der EGÖD unterhält mehr oder weniger intensive *Außenbeziehungen* zu anderen supranationalen Arbeitnehmervertretungen auf Branchenebene⁹:

- Zur "Konkurrenzorganisation" CESI (vgl. Kap.3.1.2) bestehen wegen grundlegender Meinungsverschiedenheiten bislang keine formalen Kontakte.
- Aufgrund der recht unterschiedlichen Abgrenzungen der ÖD in den EU-Mitgliedstaaten bestehen neben dem EGÖD noch andere Europäische Gewerkschaftsausschüsse innerhalb der ÖD (z.B. Europäisches Gewerkschaftskomitee der Lehrer,¹⁰ Europäischer Gewerkschaftsausschuß für das Personal der Post-, Telegraphen- und Telephonbetriebe).¹¹ Mit diesen selbständigen, supranationalen Zusammenschlüssen unterhält der EGÖD zwar keine formalen Beziehungen zwecks Kooperation oder Koordination, aber vereinzelt informelle Kontakte.¹² Die deutschen Einzelgewerkschaften (ÖTV, GEW, DPG, GdED, GdP) sind Mitglieder in den entsprechenden Branchenausschüssen, die sich vor allem mit den jeweiligen "fachspezifischen" Problemen befassen und kaum gemeinsame Politikfelder haben.¹³

Die in den unterschiedlichen Abgrenzungen der nationalen ÖD angelegte und vom EGB in seiner Binnenstruktur nachvollzogene Differenzierung kann für nationale Organisationen zu innerverbandlichen Problemen beim Austausch von Informationen sowie zu Schwierigkeiten bei der "logic of goal formation" führen. Für die ÖTV entstehen Probleme weniger in ihrem zentralen Organisationsbereich, der öffentlichen Verwaltung, sondern eher in organisatorisch peripheren Bereichen wie Energiepolitik, Luftverkehr oder Speditionswesen. Zusammenfassend können wir festhalten: Auf der supranationalen Ebene besteht eine ähnliche organisatorische Zersplitterung wie auf der nationalen; das Industrieverbandsprinzip ist noch stärker durchbrochen als auf der nationalen Ebene. Alle aus der nationalen Diskussion bekannten Probleme stellen sich damit auch supranational.

Die ÖTV ist aufgrund ihres Industrieverbandscharakters Mitglied in verschiedenen Gewerkschaftsausschüssen des EGB:

- im EGÖD,
- in den Europäischen Gewerkschaftsausschüssen für Transport und Verkehr (Europäischer Gewerkschaftsausschuß der Internationalen Transportarbeiter-

9 Vgl. zu den Außenbeziehungen zur Arbeitgeberseite im einzelnen Kap.4.

10 Vgl. hierzu die Fallstudie von Gumbrell-McCormick 1994.

11 Die Interessenverbände der Beschäftigten von Polizei und Militär beabsichtigen, aus dem EGÖD auszutreten und jeweils eigene Gewerkschaftsausschüsse zu bilden.

12 Im Lenkungsausschuß des EGB, welcher der Koordination dient, sind die Branchenausschüsse des ÖD entsprechend dem Rotationsprinzip vertreten.

13 Die DGB-Gewerkschaften planen, einen gemeinsamen nationalen Arbeitsausschuß für Europa-Fragen einzurichten.

- Föderation - ITF bzw. Gewerkschaftlicher Verkehrsausschuß in der EG, Europäischer Verbindungsausschuß für den Verkehrsbereich),
- im Europäischen Gewerkschaftsausschuß für den Bereich Kunst und Unterhaltung¹⁴ (vgl. N.N. 1993a: 35-36).

Die ÖTV lehnte lange Zeit eine Mitgliedschaft der DAG im EGÖD ab. Seit 1993 ist jedoch auch die DAG wegen bzw. mit ihren Mitgliedern, die im ÖD beschäftigt sind, Mitglied des EGÖD. Konflikte, die aus nationalen Differenzen zwischen den Interessen verschiedener Statusgruppen (Arbeiter, Angestellte, Beamte) bzw. Organisationsprinzipien (Industrie- vs. Berufsverband) bekannt sind, spielen bislang keine Rolle in der praktischen Arbeit, welche die Notwendigkeit einer single voice auf EU-Ebene zur Voraussetzung hat. Bei der Willensbildung in den Branchenausschüssen wird Wert auf breite Mehrheiten gelegt; das primäre Interesse der DAG an Integration in das EU-Netzwerk impliziert eine Zurückstellung nationaler Interessendivergenzen zugunsten einer hohen Konsensbereitschaft.¹⁵ Die Mitgliedschaft in supranationalen Zusammenschlüssen ist schon deshalb notwendig, weil die europäischen politischen Entscheidungsträger nationale Einzelgewerkschaften nicht als Gesprächs- und Verhandlungspartner akzeptieren (vgl. Halberstadt 1991: 360).

3.1.2 Die CESI

Neben dem EGB besteht seit dem Frühjahr 1990 die Confédération Européenne des Syndicats Indépendants (CESI). Diese Europäische Union der Unabhängigen Gewerkschaften vertritt nach eigenen Angaben in 17 europäischen Ländern über 7 Mio. Mitglieder in Privatwirtschaft, halbstaatlichem Sektor und ÖD. "Mitgliedsorganisationen der CESI sind:

- europäische Dachgewerkschaften,
- Zusammenschlüsse nationaler Gewerkschaften,
- nationale Einzelgewerkschaften" (CESI 1993b: 6).

Ein wichtiger Initiator und Gründungsmitglied war der DBB (vgl. Schmitz 1993: 116). Neben dem DBB, dem größten Dachverband außerhalb des EGB, sind als deutsche Mitglieder noch der Christliche Gewerkschaftsbund Deutschland (CGB)

14 Die ÖTV plant aus Ressourcengründen, aus diesem Ausschuß auszutreten, da er zum einen nur wenige Erfolge aufweisen kann und zum andern das abzudeckende Interessenspektrum deutlich heterogenisiert.

15 Innerhalb des DGB beschäftigt sich seit Beginn der 90er Jahre auch die "Abteilung Öffentlicher Dienst/Beamte" mit Fragen der EU (vgl. u.a. DGB-Bundesvorstand 1993). Dabei ist eine Aufgaben- und Kompetenzabgrenzung zu den DGB-Einzelgewerkschaften des ÖD, die im Unterschied zum DGB in den Branchenausschüssen des EGB vertreten sind, derzeit nicht klar erkennbar. Der DGB-Abteilung geht es - im Gegensatz etwa zur Arbeitnehmerpolitik der ÖTV - hauptsächlich um Beamtenpolitik, wie am Beispiel der kontroversen Diskussion um den Zugang zu den nationalen öffentlichen Verwaltungen deutlich wird (vgl. u.a. DGB-Bundesvorstand 1992). Eine Koordination der EU-Politiken der ÖD-Gewerkschaften findet derzeit nicht statt und wird wahrscheinlich auch in Zukunft nicht zustandekommen können.

sowie der Marburger Bund zu nennen.¹⁶ Der von der Mitgliederzahl her gesehen größte Verband ist mit 1,9 Mio. die Confederazione Italiani Sindacati Autonomi Lavoratori (CISAL), die ebenso wie der DBB finanziell und personell überproportional zur Ressourcenausstattung der CESI beiträgt. Die im Vergleich zu anderen Verbänden erst spät erfolgte Gründung kann hauptsächlich mit dem bislang geringen Grad der Internationalisierung der ÖD erklärt werden. Die CESI "wird weitere Mitglieds-gewerkschaften aufnehmen und ihr Gegengewicht gegenüber dem EGB im Interesse des Gewerkschaftspluralismus in Europa weiter ausbauen" (DBB Magazin 11/1992: 17).

Die *Binnendifferenzierung* und damit der innerverbandliche Willensbildungsprozeß weisen eine ähnliche Struktur auf wie die vergleichbarer Interessenverbände (vgl. CESI 1993a):

- Der Kongreß ist das höchste Organ, welches der Mitglieder- bzw. Generalversammlung entspricht.
- Der repräsentativ zusammengesetzte Vorstand ist formal das exekutive Organ.
- Der Geschäftsführende Vorstand ist das faktisch ausführende Organ mit häufigeren Sitzungen und befindet sich in Personalunion mit dem Vorstand.
- Außerdem bestehen eine Reihe von *Ausschüssen* (Öffentlicher Dienst, Lehrer, Bildungsfragen, Frauen, Privatwirtschaft) und Arbeitsgruppen für bestimmte Branchen und zu verschiedenen Themen.

Die CESI ist ein mit dem EGB auf der europäischen Dachverbandsebene, mit dem EGÖD auf der Sektorebene konkurrierender Zusammenschluß von derzeit 16 europäischen und nationalen (Einzel-)Gewerkschaften bzw. beruflichen Interessenvertretungen. Insgesamt ist damit aufgrund der Differenzen im Aggregationsniveau der Mitgliedsverbände das zu vertretende Interessenspektrum recht heterogen, was die Formulierung einer einheitlichen Verbandspolitik erschwert.¹⁷ Derzeit ist die angestrebte Kooperation zwischen den Mitgliedsverbänden noch nicht besonders intensiv, so daß Konfliktpotentiale nicht abgearbeitet werden können.

Die CESI unterbreitet "den politischen Entscheidungsgremien Lösungsvorschläge" (DBB Magazin 11/1992: 16; ähnlich DBB 1991: 57), u.a. zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, zum Arbeits- und Gesundheitsschutz, zu europäischen Austauschprogrammen für öffentlich Bedienstete sowie zur Harmonisierung der sozialen Siche-

16 "Other significant member federations include the Belgian liberal CGSLB confederation, the Dutch Algemene Vakcentrale and ... the ... Swedish professional organisation SACO ... There are also a number of international bodies which are affiliated, notable the International Federation of Civil Servants (CIF) and an organisation representing independent train drivers' unions in Europe (ALE)" (N.N. 1993b: 4). Die nicht-vertretenen EU-Mitgliedstaaten sind Griechenland, Irland, Dänemark, Finnland und Österreich. Mitgliedern aus Nicht-EU-Mitgliedstaaten (u.a. Tschechien, Island) stellt die CESI nicht nur Informationen über EU-Entwicklungen zur Verfügung; diese Verbände arbeiten auch in Gremien und Ausschüssen aktiv mit.

17 Die Austritte dreier nationaler Mitgliedsverbände aus Norwegen und Großbritannien verdeutlichen diese Schwierigkeiten.

runssysteme; außerdem gibt sie Stellungnahmen zu Richtlinienvorschlägen und anderen Initiativen der Kommission ab (u.a. zu den Grün- und Weißbüchern zur Sozialpolitik sowie zu Zoll und Post) (vgl. CESI 1992 und 1993b). Damit weist das von der CESI abgedeckte Interessenspektrum über das für den ÖD typische hinaus, obwohl eine deutliche Mehrheit der Mitglieder der nationalen Mitgliedsverbände aus den ÖD stammt.

Durch diese Arbeit versucht der Verband, auf der europäischen Ebene allmählich akzeptiert und handlungsfähig zu werden. Die CESI steht vor einem ähnlichen Problem wie andere, erst relativ spät gegründete und deswegen im Gegensatz zu Konkurrenzorganisationen noch nicht konsolidierte Verbände: Ihr vorrangiges Ziel, dem alle übrigen Aktivitäten auf absehbare Zeit nachgeordnet werden, besteht in der Beteiligung am sozialen Dialog (vgl. Kap.4.2). Sie fordert deshalb ihre eigene Aufwertung durch die Aufhebung der exklusiven Akzeptierung des EGB bzw. seiner Branchenausschüsse als Sozialpartner; bislang ist der EGB aufgrund seiner früheren Gründung bzw. längeren Präsenz im gemeinsamen Politikfeld der dominierende Akteur.

Vorteile aus der Anerkennung nicht nur als Konsultations-, sondern auch formal als Sozialpartner ergäben sich vor allem durch die automatische und damit frühzeitige Einbeziehung in das offizielle Informationsnetzwerk, besonders der Europäischen Kommission, sowie durch die Verbreiterung der finanziellen Basis durch Unterstützung der Verbandsarbeit (einschl. der Forschungs- und Weiterbildungseinrichtung der CESI, der Akademie Europa) aus Mitteln der EU; bislang erfolgt die Finanzierung ausschließlich durch Beiträge und Spenden der Mitglieder.

Nach der Unterzeichnung des "Protokolls über die Sozialpolitik" des Maastrichter Vertrages gehörte die CESI zu den bis dato nicht am sozialen Dialog beteiligten Organisationen, die die Europäische Kommission formell um die direkte Partizipation ersuchten. Die Kommission gab daraufhin 1993 eine "Studie über die Sozialpartner (Repräsentativität)" in Auftrag. Die CESI wurde im Gegensatz zu anderen Verbänden mit folgender Begründung nicht als repräsentativ auf europäischer Ebene anerkannt: "Die Gesamtzahl der Mitglieder dieser Organisation, die vor allem aus dem staatlichen und halbstaatlichen Sektor stammen, dürfte jedoch nur ein Zehntel der EGB-Mitgliederzahl betragen ... Bei Tarifverhandlungen und formalen Anhörungsverfahren auf nationaler Ebene ist die Rolle ihrer Mitgliedsorganisationen in den meisten Mitgliedstaaten nicht sehr bedeutsam. Die Arbeitgeberverbände werden CESI kaum als sehr bedeutenden Verhandlungspartner auf EG-Ebene anerkennen" (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1993: 26).

Dennoch ist die offizielle Anerkennung der CESI als gleichberechtigter Partner am sozialen Dialog und damit ihre formale Kooptation in den EU-Entscheidungsprozeß in Zukunft als wahrscheinlich anzusehen:

- Die Europäische Kommission muß wegen der Existenz konkurrierender Verbände in verschiedenen Mitgliedstaaten integrative zu Lasten ausschließender Strategien favorisieren, was sich mit den entsprechenden Forderungen nationaler

Richtungsgewerkschaften deckt und auf einen Gewerkschaftspluralismus hinausläuft;

- auch andere politische Akteure auf der EU-Ebene (z.B. Europa-Parlamentarier oder allem der konservativen Parteien) wollen den Einfluß der CESI stärken;
- zudem bestehen auch auf Arbeitgeberseite mehrere supranationale Dachverbände, so daß ein Monopol auf Arbeitnehmerseite nicht zwingend plausibel erscheint;
- weiterhin bezieht sich die Ablehnung durch die Arbeitgeberverbände ausschließlich auf die UNICE, nicht hingegen auf den CEEP (vgl. Kap.3.2);
- schließlich hat die Europäische Kommission weit weniger umfassende und nur für spezifische Kategorien von Arbeitnehmern repräsentative Organisationen - wie den Europäischen Verband der Führungskräfte (CEC) - als Sozialpartner anerkannt.¹⁸

Während im EGÖD vor allem Verbände zusammengeschlossen sind, die hauptsächlich Arbeiter und Angestellte organisieren, vertritt die CESI sicherlich nicht ausschließlich, aber auch die Interessen von Beamten(-verbänden). Damit sind bei der Interessenaggregation auf Arbeitnehmerseite interne Konflikte vorprogrammiert, die auf den Dualismus bzw. die Zweigleisigkeit von Dienstrechtsverhältnissen zurückzuführen sind (vgl. zu den Differenzen nationaler Dienstrechtssysteme Magiera/Siedentopf 1994). Derartige, auch auf EU-Ebene wahrscheinliche Auseinandersetzungen sind aus der nationalen, insbesondere deutschen Diskussion seit langem hinreichend bekannt (z.B. um eine Reform des öffentlichen Dienstrechts). Die durch Statusunterschiede bedingten Differenzen werden bestehen bleiben, zumal bei den Mitgliedsorganisationen der CESI durchaus unterschiedliche Auffassungen über den Status der EU-Bediensteten existieren. Dennoch verlangt eine effiziente Interessendurchsetzung auf supranationaler Ebene die Entwicklung gemeinsamer Zielvorstellungen sowohl innerhalb als auch zwischen den Arbeitnehmerorganisationen bei anderen, von Statusproblemen zunächst unabhängigen Fragen der Interessenpolitik; dies ist zumindest bislang nicht gelungen.

3.2 *Verbandliche Organisationen der Arbeitgeber*

Probleme einer verbandlichen Organisation der Arbeitgeberseite stellen sich sowohl in bezug auf relevante Dachverbände als auch in bezug auf entsprechende Mitgliedsverbände. Erhebliche praktische Schwierigkeiten bestehen auf beiden Ebenen, wobei derzeit Ansätze einer Problemlösung noch am ehesten auf der Dachverbandsebene zu erkennen sind. Wir konzentrieren uns daher im folgenden auf diesen Bereich. Dennoch wird es notwendig sein, daß die Arbeitgeber in Anbetracht der zu er-

18 "Further hope for CESI was provided by a meeting with Pdraig Flynn, commissioner for social affairs ... CESI pressed its case for recognition, and Mr Flynn reportedly asked it to provide full details of its members and activities in the member states. This would inform the annual report the Commission will make in 1995 on progress in social policy ..." (N.N. 1994: 21).

wartenden dezentralisierten Arbeitsbeziehungen (vgl. im einzelnen Kap.4.) funktional zuständige Einzelverbände gründen.

Aufseiten der Arbeitgeber bestehen zwei supranationale Dachverbände, die beide seit langem als Sozialpartner anerkannt sind:

- Die 1958 gegründete Union des Industries de la Communauté Européenne (*UNICE*) ist der mit Abstand größte Unternehmerverband, der jedoch - im Gegensatz zum EGB - keine sektoralen Organisationen als unmittelbare Mitglieder aufweist. Er organisiert die nationalen Dachverbände ausschließlich der Privatwirtschaft (vgl. Tyszkiewicz 1991).
- Im 1961 gegründeten Centre Européen de l'Entreprise Publique (*CEEP*), dem kleineren supranationalen Unternehmerverband, "ist die große Mehrheit der öffentlichen Unternehmen und der Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft zusammengeschlossen" (CEEP 1990: 5).¹⁹ Im Rahmen der branchenübergreifenden Vertretung seines Interessenspektrums "CEEP should concentrate on five priority issues: the social dialogue, public service, infrastructure, competition and the single market, the environment" (CEEP 1993: 1).

Die interne Entscheidungsfindung vollzieht sich über folgende Organe (vgl. CEEP o.J.):

- Die Generalversammlung und der Delegiertenausschuß sind die beiden beschlußfassenden Gremien des Verbandes;
- dem Verwaltungsrat obliegt die Verwaltung des Verbandes;
- die zwölf ständigen Kommissionen leisten die eigentliche Sacharbeit und aggregieren die verschiedenartigen Interessen der Mitglieder.

Die öffentlichen Arbeitgeber(-verbände) von Bund, Ländern und Gemeinden haben in unterschiedlichem Ausmaß Interesse an einer supranationalen Organisation; sie sind bislang kaum den entsprechenden Dachverbänden beigetreten:

- Die VKA ist seit Herbst 1992 über die Deutsche Sektion des CEEP Mitglied des CEEP auf europäischer Ebene. Daneben sind auch der Verband Kommunaler Unternehmen (VKU) und das Europabüro der deutschen kommunalen Selbstverwaltung in der Deutschen Sektion des CEEP vertreten.
- Auf der kommunalen Ebene besteht außerdem der Rat der Europäischen Gemeinden und Regionen (RGRE), der sich als "the most representative association of local and regional authorities in Europe" (CEMR a: 3) ansieht.²⁰ Er ist als

19 Aus Deutschland sind u.a. Mitglied: die Deutsche Bundesbahn, die Deutsche Lufthansa AG, verschiedene öffentliche Sparkassen sowie kommunale Verkehrs- und Versorgungsbetriebe (vgl. CEEP 1993: 64).

20 "CEMR covers more than 100,000 local authorities in Europe, ..., federated through 38 large national associations of local and regional authorities in 25 European countries" (CEMR a: 3). Der CEMR hat sechs Ausschüsse, die dem Austausch von Informationen und Erfahrungen dienen. "The committees form a link between local and regional authorities and the Community institutions. The aim is to influence decision making at an early stage, and to sensitise the Community institutions to the local and regional dimension in policy making" (CEMR c: 2).

"Europäischer Städte- und Gemeinde- bzw. Regionaltag" zwar kein Arbeitgeberverband im engeren Sinne und kann allenfalls in Analogie zur deutschen Regelung für die Regelung der Arbeitsbedingungen der Beamten zuständig sein sowie die Interessen kommunaler Arbeitgeber auf der europäischen Ebene vertreten (vgl. CEMR b). Die VKA ist auch Mitglied dieser eigenständigen kommunalen Arbeitgeberplattform.²¹

- Die TdL ist bislang nicht offizielles Mitglied im CEEP, bekundet aber seit Beginn der 90er Jahre auf informeller Ebene ernsthaftes Interesse an einem Beitritt.²²
- Für den Bund existiert das Problem verbandlicher Organisierung²³ ähnlich wie auf der nationalen Ebene nicht.²⁴

Dennoch haben öffentliche Arbeitgeber(-verbände) in bezug auf eine supranationale Organisierung grundsätzlich folgende Handlungsoptionen:

- Eine Option besteht in der Gründung eines eigenständigen Dachverbandes. Diese Alternative ist jedoch wenig wahrscheinlich: Bislang bestehen keinerlei Initiativen in diese Richtung; die "Startkosten" sind prohibitiv.
- Eine Mitgliedschaft in der UNICE ist aufgrund ihrer ausschließlichen Verbandsdomäne im privatwirtschaftlichen Sektor ex definitione nicht möglich;²⁵ hieran wird sich wegen der spezifischen Interessenlagen ihrer nationalen Mitgliedsverbände auch in Zukunft nichts ändern, so daß keine Konkurrenzsituation zwischen UNICE und CEEP entstehen wird.
- Eine Mitgliedschaft im CEEP wird zwar die innerverbandliche Interessenlage grundlegend verändern, d.h. dessen derzeit vergleichsweise homogenes, weil auf öffentliche und gemischtwirtschaftliche Unternehmen konzentriertes Interessenspektrum wesentlich heterogenisieren. Eine Mitgliedschaft ist aufgrund der derzeitigen Repräsentationsstruktur des CEEP problematisch und wird neben einer

21 Neben z.B. den dänischen kommunalen Spitzenverbänden sind die drei deutschen kommunalen Spitzenverbände (Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Deutscher Landkreistag) Mitglied.

22 Dadurch würde die derzeit stattfindende Interessenwahrnehmung durch die Länderververtretungen überwunden, die stets auf die Interessen einzelner Länder ausgerichtet ist. Der Maastrichter Vertrag führte zur Bildung eines Ausschusses der Regionen.

23 Am Rande des Kopenhagener Gipfels im Juni 1993 haben sich Vertreter der nationalen Regierungen informell getroffen und die Möglichkeiten der Bildung einer gemeinsamen Arbeitgeber-Plattform diskutiert, welche von verschiedenen nationalen Europabüros der kommunalen Selbstverwaltungen vorgeschlagen wurde. Damit zeigen sich die kommunalen Spitzenverbände als Befürworter sozialer Dialoge auf europäischer Ebene. Die Bundesregierung verhält sich eher reserviert und läßt bislang offen, in welcher Form, zu welchen Themen und auf welcher Ebene der Dialog stattfinden soll. Die britische Regierung lehnt eine Plattform völlig ab.

24 Auf dieser Ebene sind einzelne Directors General sowie verschiedene Minister, also individuelle und keine kollektiven Akteure, die relevanten Adressaten der Gewerkschaften.

25 So gehören auch der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) keine Verbände öffentlicher Arbeitgeber an.

Aufstockung der finanziellen und personellen Ressourcen auch organisatorische Veränderungen erfordern, vor allem im Bereich des Generalsekretariats sowie bei den für spezielle Themenbereiche eingerichteten, derzeit 15 Ständigen Kommissionen (z.B. Soziale Angelegenheiten - Beschäftigung - Berufsbildung, Energie, Verkehr, Regionale Angelegenheiten, öffentliche Unternehmen) (vgl. CEEP 1993: 59).

Gleichwohl ist diese Lösung die wahrscheinlichste, zumal Unternehmen aus der Privatwirtschaft (u.a. Luft- und Raumfahrtindustrie, Schiffbau, Rüstungsindustrie, Maschinenbau, Nahrungsmittelherstellung) schon Mitglieder sind (vgl. CEEP 1990: 123-131). Nachdem bereits verschiedene kommunale, tariffähige Arbeitgeberverbände (u.a. aus Dänemark und Schweden) dem CEEP beigetreten sind, ließe sich durch die Aufnahme weiterer Verbände öffentlicher Arbeitgeber die Verbandsdomäne deutlich erweitern und damit die Repräsentativität sowie die Durchsetzungsfähigkeit des Verbandes steigern. Derzeit zeichnet sich bereits ab, daß sich der CEEP zu einem Verband des ÖD entwickelt.

Zusammenfassend können wir festhalten: Der Aufbau supranationaler Organisationen der Arbeitgeber ist im ÖD derzeit weniger weit fortgeschritten als in den verschiedenen Branchen der Privatwirtschaft; bisher bestehen nicht einmal Kontakte zwischen nationalen Verbänden, die aufgrund unterschiedlicher Abgrenzungen von Zuständigkeitsbereichen in den einzelnen Mitgliedsländern häufig keine Pendants haben. Allerdings war die Antizipation eines Bedeutungszuwachses der europäischen Ebene bislang im ÖD auch weniger relevant. Eine verbandliche Organisation wäre aber gerade wegen der erheblichen institutionellen Heterogenität der ÖD²⁶ und der daraus resultierenden Integrationsprobleme notwendig, um als Gesprächs- und Verhandlungspartner des EGÖD im Rahmen der sozialen Dialoge sowie als Abstimmungsforum bei Implementationsproblemen supranationaler Regelungen fungieren zu können.²⁷

Am Beispiel der Privatwirtschaft sehen wir allerdings, daß der Aufbau verbandlicher Strukturen allenfalls eine notwendige, aber noch keine hinreichende Voraussetzung für die Bereitschaft darstellt, zu Vereinbarungen zu gelangen. Daß sie ähnlich wie private Arbeitgeberverbände²⁸ handeln und transnationale Kollektivverhandlungen blockieren werden (vgl. Kirchner 1988), ist eher unwahrscheinlich, zumal der CEEP wiederholt seine grundsätzliche Verhandlungsbereitschaft signalisiert hat (vgl. zuletzt Ellerkmann 1994). Probleme der Mandatsübertragung sind jedoch derzeit noch ungeklärt. Durch die skizzierten Schwierigkeiten der Organisation

26 in die Ländertypologisierung findet sich bei Naschold/Väth 1990: 12ff.

27 "The European Public Sector Trade Unions, therefore, call on public sector employers to organise themselves in appropriate European organisations capable of reaching meaningful agreements with the trade unions" (EPSC 1994: 7).

28 "UNICE admits that for a long time it was reluctant to become concretely involved in the Social Dialogue and that it decided to do so as a result of regulatory pressure from the Commission" (CEEP 1993: 14).

verbandlicher Strukturen wird die Politikfähigkeit auf beiden Seiten erheblich beeinträchtigt. Die prinzipielle Offenheit der Situation impliziert, daß der Akteur belohnt werden wird, der sich zuerst bewegen wird.

4. Die Vermittlung von Interessen auf der supranationalen Ebene

Den korporativen Akteuren stehen in dem auf europäischer Ebene stärker als national fragmentierten politischem System *drei Strategien* der Interessendurchsetzung zur Verfügung:

- Sie können als reine Einflußträger versuchen, formal über die zuständigen Organe bzw. Verfahren und/oder informell über persönliche Kontakte zu politischen Entscheidungsträgern eigene Vorstellungen zu artikulieren und durchzusetzen, ohne allerdings in der Lage zu sein, Themen selbst definieren zu können;
- sie können als "gemischte" Einfluß-Entscheidungsträger miteinander Vereinbarungen im Rahmen der sozialen Dialoge treffen, denen der Ministerrat durch Mehrheitsbeschluß wohl Rechtskraft verleihen würde;
- sie können als autonome Entscheidungsträger in Kollektivverhandlungen Verträge abschließen.

Diese drei Alternativen haben, so unsere Hypothese, *unterschiedliche zeitliche Perspektiven*: Kurzfristig wird das Lobbying die einzig effiziente Form der Einflußnahme darstellen; mittelfristig wird jedoch die Interessenwahrnehmung über soziale Dialoge an Bedeutung gewinnen; allenfalls langfristig könnten Kollektivvereinbarungen die sozialen Dialoge ergänzen; für autonome Verhandlungen gibt es aber bislang keine konkreten Vorbereitungen. "European collective bargaining will probably not take place in the near future, because the collective bargaining policy in the public sector is still too nationally oriented for this. However, European collective bargaining policy should be seen as complementing while maintaining national standards" (Friedrich Ebert Stiftung 1993: 59).

4.1 Das Lobbying der Interessenverbände

Die korporativen Akteure verfügen über mehrere Möglichkeiten, ihre Interessen gegenüber EU-Organen durchzusetzen (vgl. im einzelnen Hoffmann 1991, Greenwood/Grote/Rontin 1993, Mazey/Richardson 1993). Darüber hinaus erfolgt eine institutionalisierte Mitarbeit in verschiedenen Ausschüssen:

- im drittelparitätisch besetzten Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA),
- in den ebenfalls drittelparitätisch besetzten sechs beratenden Ausschüssen,
- im Ständigen Beschäftigungsausschuß
- und vor allem in den Paritätischen Ausschüssen.

Die Präsenz im WSA dient insbesondere der Informationssammlung. Die beratenden Ausschüsse (z.B. für Hebammen, Krankenpfleger oder Zollbedienstete) sind infolge der Erarbeitung einer Vielzahl von nicht-verabschiedeten Richtlinienvorschlägen (z.B. im Gesundheitssektor) auch für andere Teile des hier untersuchten Sektors weitgehend obsolet geworden. Die i.d.R. schon lange bestehenden, ver-

gleichsweise wichtigen Paritätischen Ausschüsse beziehen sich jeweils auf Teilbereiche verschiedener ÖD (z.B. Paritätischer Ausschuß für Fernmeldedienste).²⁹

Darüber hinaus versuchen die Verbände, "vor Ort" unmittelbaren Einfluß auf die politischen Entscheidungsträger zu nehmen; im Zentrum der Aktivitäten müssen aufgrund der spezifischen, von nationalen Gesetzgebungsverfahren abweichenden Entscheidungsstrukturen die folgenden Adressaten stehen:

- die Kommission, welche über Initiativrechte verfügt, bzw. deren zuständige Generaldirektionen,
- der Ministerrat, welchem die Gesetzgebungskompetenz obliegt,
- weniger das Europäische Parlament, welches trotz einiger Kompetenzzugewinne seit 1986 nach wie vor relativ machtlos ist
- und die Euro-Bürokratie, die an der Ausarbeitung von Gesetzesvorschlägen beteiligt ist.

Diese informellen Einflußnahmen auf die Gemeinschaftsorgane erweisen sich in der gegenwärtigen Situation als durchaus effizient, zumal sie in Ermangelung echter Verhandlungsalternativen die einzige Möglichkeit darstellen. Typisch für die neue Qualität dieser inkrementalistischen Entscheidungsprozesse ist die *Doppelstrategie* der Akteure (Mazey/Richardson 1993: 246), die ihr "Euro-Lobbying" mit dem zeitlich parallel stattfindenden nationalen Lobbying verschränken müssen, denn nach wie vor bestimmen die nationalen Minister im Ministerrat die EU-Gesetzgebung.³⁰

Die CESI wird vermutlich vor allem als pressure group von Arbeitnehmern agieren und im Sinne genau dieses "supranationalisierten" Lobbyismus informell Einfluß auf die politischen Entscheidungsträger zu nehmen versuchen. In Anbetracht der institutionellen Rahmenbedingungen ist diese Strategie auf absehbare Zukunft durchaus effizient, zumal sie auf die Erfahrungen ihrer Mitgliedsverbände beim Einsatz dieses bewährten Instrumentariums im nationalen Kontext zurückgreifen kann. Im Gegensatz zu originären intermediären Organisationen können für die CESI Vereinbarungen im Rahmen der sozialen Dialoge daher selbst dann von nachrangiger Bedeutung bleiben, wenn sie im Rahmen der Realisierung eines "gewerkschaftlichen Pluralismus" an den sozialen Dialogen beteiligt sein sollte. Allgemein gilt auch für den ÖD: "Eine "Europäisierung" der Interessenvermittlung findet nicht in der Form statt, daß die nationalen Verbände zugunsten der europäischen Verbandsföderationen an Bedeutung verlieren, sondern daß sie sich auf die veränderte Adressatenstruktur einstellen, sich in Politiknetze mit transnationaler Dimension einbringen und aufgrund einer Ausweitung in der Wahrnehmung ihres Handlungsumfeldes sich die Definition der eigenen Interessen ändert" (Kohler-Koch 1992: 103).

29 Die ÖTV ist im WSA allerdings nur im Verkehrsbereich repräsentiert; darüber hinaus ist sie in anderen beratenden Ausschüssen sowie in verschiedenen "Paritätischen Ausschüssen" "zur Gestaltung des sozialen Dialogs" vertreten (z.B. im Verkehrsbereich).

30 Im Rahmen dieses "Euro-Lobbying" kommt es zu Abstimmungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften, vor allem der ÖTV als größtem Verband, mit dem Ziel, auf supranationaler Ebene gemeinsame Interessen durch nationale Koalitionenbildung besser zu vertreten.

4.2 Soziale Dialoge auf zentraler und sektoraler Ebene

Der soziale Dialog auf gesamtwirtschaftlicher Ebene blieb lange Zeit recht unverbindlich und im wesentlichen Mittel symbolischer Politik. UNICE, CEEP und EGB trafen keinerlei verbindliche Abmachungen, sondern verabschiedeten lediglich einige gemeinsame Stellungnahmen (vgl. Buda 1994: 29). "There has so far been no specific social dialogue in the public sector at European level. It is mainly due to the fact that, with the exception of the CEEP, the national authorities ... have not yet grouped together in a European association of public sector employers" (Economic and Social Committee 1993: 15).

Durch die Ratifizierung des "Protokolls über die Sozialpolitik" des Maastrichter Vertrages sollen seit 1993 die im Prinzip seit vielen Jahren auf informeller Grundlage bestehenden sozialen Dialoge auf Branchen- bzw. Sektorebene deutlich aufgewertet werden.³¹ Damit soll neben den *horizontal-branchenübergreifenden* gleichberechtigt der *vertikal-sektorale* Dialog treten, der das Prinzip der Subsidiarität erneut betont. Die Sozialpartner können diese dezentralisierten Dialoge nunmehr in gegenseitiger Übereinstimmung nutzen, um auf europäischer Ebene "zur Herstellung vertraglicher Beziehungen, einschließlich des Abschlusses von Vereinbarungen" (Art.4, Abs.1) zu gelangen.³² Der Ministerrat verzichtet dann auf eine von ihm grundsätzlich als notwendig erachtete gesetzliche Regulierung, wenn die Sozialpartner ihrerseits eine vertragliche Übereinkunft erreichen.

Der soziale Dialog wird auch in Zukunft im ÖD besonders schwierig zu organisieren sein, obwohl der WSA 1993 nach zweijähriger Arbeit eine entsprechende eigene Initiativstellungnahme vorgelegt hat (vgl. Economic and Social Committee 1993). Insgesamt nehmen öffentliche Arbeitgeber eher eine abwartende Haltung ein; erst seit Ende 1993 sprechen sie sich für die Einleitung sozialer Dialoge aus.³³ Weiterhin ist die Heterogenität nationaler Problem- bzw. europäischer Interessenlagen gerade im ÖD erheblich, was die Formulierung einer gemeinsamen Politik deutlich behindert.

"The chronology of the attempts at consultation teaches us that a constant union trade union action will be required to get the Social Dialogue in the EC really going, also in the public sector" (Gevers 1994: 12). Derzeit verfügt auf beiden Seiten noch keiner der potentiellen Akteure über ein schlüssiges Konzept zur Organisation und

31 Die lange und wechselvolle, bis in die 60er Jahre zurückreichende Geschichte dieser gemeinsamen Ausschüsse gibt wenig Anlaß zu Optimismus für die Zukunft: "The Commission's aim in establishing these bodies were ambitious ... but the outcome fell far short of this goal. The joint committees produced a number of opinions and recommendations ... but collective bargaining did not occur" (N.N. 1992: 14).

32 Hierzu wurde der Ausschuß "Sozialer Dialog" eingerichtet, der zuständig ist für die Organisation der Aktivitäten, die Verfolgung der Ziele sowie die Weiterleitung der erzielten Ergebnisse an die beteiligten Parteien.

33 Die Bundesregierung will sich dafür einsetzen, alle Angehörigen des öffentlichen Dienstes "unter Berücksichtigung ihrer verfassungsmäßigen Stellung" in den sozialen Dialog einzubeziehen.

Implementierung dieser sozialen Dialoge; die Entwicklung von zeitlichen Perspektiven und inhaltlichen Konzepten gerät aufgrund der drängenden Probleme eines agenda setting und dem gegenwärtigen Mangel an Ressourcen in bezug auf Personal³⁴, Finanzen und Mandatierung³⁵ in den Hintergrund. Dennoch ist klar, daß derjenige Akteur, der die Offenheit der Situation aktiv nutzt und die ersten konkreten Vorschläge zur Strukturierung dieser Politiklandkarte unterbreitet, die weitere Diskussion in seinem Interesse entscheidend prägt. Damit können Verbände zentrale Orientierungspunkte auch für die EU-Organen setzen, die nicht unbedingt ihrerseits initiativ werden müssen.

Eine Lösung des derzeitigen Dilemmas jenseits eines bloßen Pragmatismus wird in absehbarer Zukunft erfolgen müssen; plausibel erscheint uns die Alternative, den sozialen Dialog nicht nur - wie im Sozialprotokoll des Maastrichter Vertrages intendiert - von der gesamtwirtschaftlichen auf die Branchen- bzw. Sektorebene zu dezentralisieren, sondern ihn *noch stärker zu desaggregieren*, um innerhalb eines heterogenen Sektors homogenere (Teil-)Einheiten zu bilden.

Eine solche Entwicklung würde sich in die in verschiedenen Ländern bereits bestehenden Trends der Dezentralisierung auch in den ÖD (vgl. Friedrich Ebert Stiftung 1993) nicht nur einfügen, sondern diese sogar noch verstärken. Strategische Ansatzpunkte könnten die innerhalb der Arbeitnehmerverbände bereits gebildeten (ständigen) Ausschüsse³⁶ (vgl. Kap.3.1.1 und Kap.3.1.2) bzw. die innerhalb des CEEP bestehenden Ständigen Kommissionen (vgl. Kap.3.2) sein, wobei sich deren Zahl durchaus noch erhöhen könnte, etwa durch Einrichtung eines gesonderten Gremiums für Beamtenfragen, um diese Statusgruppe nicht a priori auszugrenzen. Allerdings würden dabei in zunehmendem Maße Probleme der Koordination und Abstimmung einer gemeinsamen Politik zwischen diesen Ausschüssen auftreten.³⁷ Andererseits verfügen auch verschiedene Gewerkschaftsausschüsse der Privatwirtschaft bereits über joint committees bzw. informelle Arbeitsgruppen (vgl. European Trade Union Institute 1993), die den sozialen Dialog mit den Arbeitgebern forcieren sollen, so daß sich durchaus parallele Entwicklungen in beiden Sektoren ergeben könnten.

Die konkrete Ausgestaltung dieser sozialen Dialoge wird wesentlich davon abhängen,

- welche Organisationsstrukturen die Unternehmer- bzw. Arbeitgeberseite entwickeln wird,

34 So hat der EGÖD derzeit drei politische Sekretäre, insgesamt fünf Mitarbeiter; ein wesentlicher Ausbau ist in absehbarer Zukunft nicht geplant. Die CESI hat inzwischen sieben Mitarbeiter. Sie beabsichtigt, mit dem DBB-Büro in Brüssel eine Bürogemeinschaft zu bilden.

35 Eine Möglichkeit zur Überwindung des Legitimationsdilemmas wäre die Wahrnehmung supranationaler Mandate durch Repräsentanten der nationalen Mitgliedsverbände.

36 Für den EGÖD gilt: "The standing committees are responsible for the social dialogue in a specific part of the public sector but agreements need to be approved by the Presidium" (EPSC 1993: 18).

37 Deswegen wurde etwa im EGÖD 1993 eine besondere Collective Bargaining Working Group eingerichtet.

- welche strategischen Optionen sich die Arbeitnehmerorganisationen offen halten wollen und
- welche Gegenstandsbereiche beide Seiten in Übereinstimmung mit der Kommission identifizieren können; hier bieten sich z.B. Fragen der Mobilität im weitesten Sinne an.

Realistisch erscheint ein Szenario mit Experimentiercharakter: Nach einer Phase der reinen Information und Kommunikation werden wahrscheinlich Vereinbarungen in bestimmten, vor allem grenzüberschreitenden, z.T. regional begrenzten und stärker deregulierten Teilbereichen (wie dem Verkehrswesen oder dem Energiebereich) oder im Sozial- und Gesundheitswesen eher abgeschlossen als in anderen national begrenzten, wie etwa der allgemeinen inneren Verwaltung, in der Verhandlungsbedarf lange Zeit nicht bestehen wird.

"Given the fact that so many organizations are involved ..., no one party has an adequate overview, at this stage, of who is involved on both sides, of which issues are at stake, and of what would be the most appropriate level for discussion. This can only be worked out by initiating the process of dialogue preparation." (Schout 1991: 43-44). Gegenstand von Vereinbarungen könnten auch Probleme der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht (etwa von Fragen der Freizügigkeit) in nationales Recht sein. Insgesamt dürfte das Spektrum aber eher schmal bleiben, obwohl der EGÖD umfassende Themen für gemeinsame Aktionen vorschlägt (z.B. Fragen der Beschäftigungspolitik, der Sozialpolitik, der Mobilität und Qualifikation der Beschäftigten) (EPSC 1994: 13).

4.3 Perspektiven europäischer Kollektivvereinbarungen

Derzeit vertreten die korporativen Akteure unterschiedliche Positionen hinsichtlich der Frage, ob soziale Dialoge mittel- und langfristig als strategische Ansatzpunkte für europäische Kollektivverhandlungen Bedeutung erlangen können. Während zumindest die privaten Arbeitgeberverbände dies strikt ablehnen, gehen die Meinungen innerhalb der Gewerkschaften auseinander. Falls die Frage bejaht wird, müssen vor allem zwei grundsätzliche Probleme gelöst werden, nämlich das der Verhandlungsebene sowie das der möglichen Vertragsinhalte.

In bezug auf die *Verhandlungsebene* bestehen ähnlich wie in der Privatwirtschaft (vgl. Guéry 1992: 595-596) grundsätzlich vier Alternativen:

- supranational-branchenübergreifend zwischen EGB und UNICE oder CEEP,
- branchenweit oder sektoral zwischen den Gewerkschaftsausschüssen und den entsprechenden Organisationen der Unternehmenseite,
- interregional in Grenzregionen zwischen den interregionalen Gewerkschaftsräten und entsprechenden Organisationen der Unternehmer,
- transnational-betrieblich, vor allem zwischen EBR und Management in transnational-europaweit tätigen Unternehmen/Konzernen.

Die zuerst genannte Alternative einer Regelung für alle Arbeitnehmer ist in beiden Sektoren gleichermaßen unwahrscheinlich, da die nationalen Verbände weder

Verhandlungsmandate noch die entsprechenden personellen und finanziellen Ressourcen bereitstellen. Die zweite Alternative sektoraler Vereinbarungen scheitert im ÖD daran, daß die für Verhandlungen notwendigen Strukturen bisher völlig fehlen;³⁸ außerdem mangelt es bislang auf beiden Seiten am politischen Willen, generelle oder fallspezifische Verhandlungskompetenzen von nationalen auf europäische Gremien zu übertragen. Zudem existiert in vielen, weiterhin national bestimmten Bereichen gar kein Kollektivverhandlungsbedarf. Die dritte Option interregionaler Verträge (vgl. Müller 1994) mag in Ausnahmefällen durchaus realistisch sein, ist und bleibt aber auch im ÖD ex definitione regional und funktional eng begrenzt.

Die vierte Alternative von Vereinbarungen auf "betrieblicher", d.h. auf Dienststellenebene hat aus verschiedenen Gründen langfristig die höchste Plausibilität auf Realisierung:

- Erstens benötigt sie nur wenige institutionelle Voraussetzungen (im Sinne einer Organisation von encompassing groups).
- Zweitens produziert sie, vor allem auf kommunaler Ebene (etwa im Energie-, Gesundheits- oder Verkehrswesen), bereichsspezifisch-dezentrale und damit problemadäquate Lösungen.
- Drittens nehmen mit zunehmendem Dezentalisierungsgrad die Implementationsprobleme ab.

Hieraus resultieren in bezug auf Tendenzen der Dezentralisierung durchaus Parallelen zur Privatwirtschaft, in der Tarifverhandlungen nicht auf Branchenebene, sondern dezentral, vor allem auf der Ebene multinationaler Konzerne, am ehesten wahrscheinlich werden (vgl. Keller 1994). Verschiedene Probleme, vor allem solche der Koordination, ergeben sich sowohl auf Arbeitgeber- als auch auf Arbeitnehmerseite hinsichtlich einer Rückkoppelung "betrieblicher" Lösungen an übergeordnete Interessen bzw. Akteure (vgl. im einzelnen Bispinck/Lecher 1993, Lecher/Platzer 1994). Ähnlich wie in der Privatwirtschaft werden sich auch im ÖD nicht alle Bereiche mit derselben Geschwindigkeit entwickeln. Dialoge und Verhandlungen werden in den stärker internationalisierten Segmenten eher wahrscheinlich (u.a. Gesundheitswesen, Umweltschutz, Verbrechensbekämpfung).

In bezug auf mögliche *Vertragsinhalte* können wir unterscheiden zwischen Gegenständen in den Bereichen quantitativer und qualitativer Tarifpolitik:

- Die klassischen Bereiche "quantitativer" Tarifpolitik (Lohn und Gehalt bzw. Bezahlung) sind aufgrund fortdauernder erheblicher nationaler Diskrepanzen in der Einkommenshöhe für eine "Europäisierung" kaum geeignet.
- Verschiedene Bereiche "qualitativer" Tarifpolitik hingegen können aufgrund paralleler Interessen der Akteure am ehesten Ansatzpunkte für vertragliche Abmachungen bieten (berufliche Aus- und Weiterbildung, Arbeitsbedingungen wie den Arbeits- und Gesundheitsschutz).

38 Dies gilt vor allem für die Arbeitgeberseite. Der EGÖD hat immerhin im März 1993 einen tarifpolitischen Ausschuß gebildet.

Mögliche Inhalte europäischer (Rahmen-)Tarifverträge sind gerade im ÖD schwer zu prognostizieren, u.a. weil sie von der Wahl der Verhandlungsebene sowie von sozialpolitischen Initiativen der Europäischen Kommission abhängen. Außerdem stellt sich in instrumenteller Sicht die Grundsatzfrage nach der Gewichtung gesetzlich-verbindlicher und tarifvertraglich-freiwilliger Regulierungsverfahren auf der europäischen Ebene neu. Die Bedeutung von "Gesetz" und "Vertrag", die im jeweiligen nationalen Kontext bekanntlich recht unterschiedlich ist, bestimmt zugleich die Verteilung der "constraints and opportunities" zwischen den Akteuren. Falls gesetzliche Vorgaben weiterhin ausbleiben, müssen die Sozialpartner selbst aktiv werden.

Der EGÖD wird sich auf absehbare Zukunft auf die Funktion des Lobbying beschränken müssen, obwohl weitergehende rechtliche Möglichkeiten in Form von Vereinbarungen im Rahmen der sozialen Dialoge auf Branchenebene inzwischen vorhanden sind. Damit kann der EGÖD seine Durchsetzungsfähigkeit, die aufgrund der Erfahrungen seiner nationalen Mitgliedsorganisationen mit autonomen Kollektivverhandlungen größer ist als die anderer Interessenverbände, nicht voll zur Geltung bringen. Die Entwicklung eines eigenständigen Systems von Kollektivverhandlungen, dessen Chancen in einzelnen, hochgradig internationalisierten Branchen der Privatwirtschaft (vor allem Telekommunikation, Transport- und Verkehrswesen, Teile der Chemie- und Metallindustrie) inzwischen durchaus diskutiert werden, ist auf absehbare Zeit im ÖD nicht zu erkennen.³⁹

Dieses könnte sich dann ändern, wenn die Europäische Kommission bzw. der Ministerrat glaubhaft versichert, für Teile des ÖD rechtliche Regelungen treffen zu wollen, die für die Arbeitgeber- und/oder Arbeitnehmerseite Nachteile implizieren können. In diesen konkreten Einzelfällen - und nur in diesen - sind Vereinbarungen zumindest dann vorstellbar, wenn die Sozialpartner meinen, eine für beide Seiten bessere Lösung erzielen zu können.

4.4 Exkurs: Bislang erfolglose Versuche europäischer Interessenvermittlung

Seit September 1990 existiert der "Europäische Rahmenvertrag zwischen dem Europäischen Zentralverband der Öffentlichen Wirtschaft (CEEP) und dem EGB" für den Bereich der öffentlichen Unternehmen. In diesem ersten "Rahmentarifvertrag" auf europäischer Ebene werden die dem "CEEP angehörenden öffentlichen Unternehmen aufgefordert,

- wesentliche Anstrengungen zur Aus- und Fortbildung ihrer Mitarbeiter zu unternehmen;
- die Bedürfnisse der Unternehmer und Arbeitnehmer in Ausbildungsprogrammen zu beschreiben und sie zu einem Gegenstand nationaler Praxis von Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer zu machen;
- die Förderung der Gleichbehandlung von Männern und Frauen sicherzustellen;

39 Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt aus der Perspektive des Europäischen Gewerkschaftskomitees für Lehrer Gumbrell-McCormick 1994.

- zusammen mit dem EGB eine gemeinsame Studie zu Kontinuität und Übertragbarkeit von Ansprüchen an die soziale Sicherheit zu erstellen, die in den Unternehmen desselben Sektors gültig sind" (Lecher 1991: 200).

Aus dem Abschluß dieses Vertrages darf keinesfalls der Schluß gezogen werden, daß der ÖD eine Vorreiterrolle beim Aufbau eines europäischen Systems der Arbeitsbeziehungen übernehmen wird:

- Erstens bezieht sich der "Rahmentarifvertrag" nicht auf den ÖD, sondern ausschließlich auf öffentliche Unternehmen, die in der Bundesrepublik auch quantitativ eine eher marginale Rolle spielen.
- Zweitens ist er auf zwei enge Bereiche begrenzt, nämlich den Schienenverkehr und die Energieversorgung.
- Drittens sind Maßnahmen zur Umsetzung bislang überhaupt nicht erfolgt und auch in Zukunft nicht zu erwarten.

Die Bedeutung des Vertrages liegt primär in einer politischen Absichtserklärung und ist daher eher symbolischer denn faktischer Art; ihm kommt keinesfalls eine Signalfunktion für den Abschluß von Kollektivverträgen mit Verbindlichkeitscharakter zu.⁴⁰

5. Nationale Rückwirkungen und aktueller Ausblick

5.1 Rückwirkungen der supranationalen Entwicklungen auf die nationale Ebene

Die Frage der Realisierung der "sozialen Dimension" der EU wird auch in den letzten nationalen Reservaten, den ÖD, stärker als in der Vergangenheit diskutiert werden müssen. Eine Auffüllung des Vakuums an transnationaler Regulierung wird in gewissem Umfang stattfinden. Eine weitergehende "Europäisierung" wird aber zu verschiedenen Rückkopplungseffekten supranationaler Aktivitäten sowohl bei den Verbänden und ihrem nationalen System der Interessenvertretung als auch bei den nationalen ÖD und ihren Beschäftigten führen:

- *Zwischenorganisatorisch* zeichnet sich auf supranationaler Ebene eine gewisse Homogenisierung bestehender nationaler Interessenheterogenitäten ab, die auch zu einem Abbau bestehender Interessendivergenzen auf nationaler Ebene in einzelnen Bereichen beitragen wird. Ein Beleg für diese These ist die deutliche Veränderung der Beziehungen zwischen ÖTV und DAG: Bis 1976 hatte auf nationaler Ebene eine tarifpolitische Verhandlungsgemeinschaft bestanden, welche die ÖTV wegen grundsätzlicher Differenzen in der Forderungsstruktur zur Einkommenspolitik aufkündigte (vgl. Keller 1983: 131-135); in den folgenden Jahren verhandelten beide Verbände getrennt (vgl. Kap.2.). Die inzwischen erfolgte Annäherung zwischen ÖTV und DAG, die beide dem EGB angehören und im EGÖD zusammenarbeiten, gipfelt in der Mitte 1994 abgeschlossenen Kooperationsvereinbarung. Diese beinhaltet den "Ausbau von Kontakten auf allen Orga-

40 "Er ist auch die einzige und etwas magere Erstreckung der Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern auf die Sektoren, darunter die öffentlichen Dienste" (EGÖD 1992c: 22).

nisationsebenen" sowie die "Abstimmung von Forderungen" "auch in der Tarifpolitik" (vgl. ÖTV und DAG 1994). Eine Koordination der Forderungen findet erstmals in der Tarifrunde des Jahres 1995 statt.

Für unsere These einer Reorganisierung der Verbände auf nationaler Ebene⁴¹ spricht außerdem der noch weitergehende Vorschlag des DBB zur "Stärkung der Arbeitnehmerseite": Alle Gewerkschaften des ÖD (ÖTV, DAG, GGVÖD/DBB-Tarifunion) könnten künftig gemeinsam die Tarifverhandlungen führen (vgl. DBB Magazin 7-8/1994: 12). Die Reformdiskussion innerhalb des DBB sowie informelle Kontakte zwischen DBB und ÖTV deuten in eine ähnliche Richtung.

- *Innerorganisatorisch* werden Verschiebungen im Kräfteverhältnis auftreten. So wird es z.B. im DBB zu einer Stärkung der bislang faktisch unbedeutenden "Gemeinschaft tariffähiger Verbände" bzw. zur Berücksichtigung eines breiteren Spektrums von Interessen kommen, da in anderen Ländern der Anteil der Berufsbeamten an den öffentlich Bediensteten in der Regel geringer ist als in Deutschland. Bei anderen Organisationen werden aus Gründen der Koordination und Repräsentation heterogener Interessen Ausdifferenzierungen der internen Willensbildungsprozesse notwendig; dies betrifft aufgrund ihres Charakters als Industrieverband vor allem die ÖTV (etwa in den speziellen Bereichen Energie und Verkehr).

5.2 Ausblick

Der ÖD ist zwar dem internationalen Wettbewerbsdruck nicht in dem Maße ausgesetzt wie die Privatwirtschaft. Dennoch bestehen in verschiedenen Ländern Initiativen zu einer grundlegenden Modernisierung und "Verschlankung" der ÖD, die durch Flexibilisierungs- und Deregulierungsmaßnahmen auf Effizienzsteigerung und höhere Produktivität abzielen (vgl. Ferner 1993 und 1994, Naschold 1993, Naschold/Pröhl 1994). Darüber hinaus wird Anpassungsdruck durch eine andere Entwicklung entstehen: Falls nach Überwindung der aktuellen Schwierigkeiten sichtbare Schritte zur Realisierung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion unternommen werden, wird die Erfüllung der EMU-Kriterien⁴² massive Ausgabenkürzungen zur Folge haben. Von diesen Maßnahmen würden gerade die öffentlich Bediensteten betroffen sein. Neben einer weiterhin restriktiven Personalpolitik würde Druck auf die Einkommensentwicklung und die übrigen Arbeitsbedingungen entstehen (vgl. Goudriaan/Wilke 1992).

Ein möglicher Einwand gegen unsere Schlußfolgerungen könnte lauten, daß es sich beim ÖD um einen Sonderfall handle, weswegen unsere Analyse keine generalisierbaren Schlußfolgerungen euro-pessimistischer Art zulasse. Gegen diese Sichtweise spricht vor allem die Tatsache, daß öffentliche Arbeitgeber - aus welchen Gründen

41 Ähnliche Tendenzen gibt es auch in anderen Ländern (vor allem in Norwegen und den Niederlanden).

42 Die Kriterien nach dem Vertrag von Maastricht beziehen sich auf den Anstieg des Preisniveaus, das Haushaltsdefizit, die Staatsverschuldung und das Zinsniveau.

auch immer - im Gegensatz zu privaten keinen prinzipiellen Widerstand gegen Dialoge leisten. Insofern stellen sich die Perspektiven *prima facie* sogar günstiger dar als in der Privatwirtschaft.

Literatur

- Bispinck, Reinhard/Lecher, Wolfgang (Hrsg.), 1993: Tarifpolitik und Tarifsysteme in Europa, Köln.
- Buda, Dirk, 1994: Auf dem Weg zu europäischen Arbeitsbeziehungen? - Zur Perspektive des "Sozialen Dialogs" in der Europäischen Union, Ms. Brüssel.
- CEEP, 1990: Tätigkeitsbericht 1990, Brüssel.
- CEEP, o.J.: Statute of the European Centre of Enterprises with Public Participation, Brussels.
- CEEP, 1993: Activity report 1992, Brussels.
- CESI, 1992: Positionspapier der Europäischen Union der Unabhängigen Gewerkschaften (CESI), Brüssel.
- CESI, 1993a: Satzung - Politisches Grundsatzprogramm, Brüssel.
- CESI, 1993b: Broschüre, Brüssel.
- CEMR, a: The Council of European Municipalities and Regions. History, structures, activities, Brussels.
- CEMR, b: The CEMR employers' platform. Ensuring representation at European level for local and regional authorities as employers, Brussels.
- CEMR, c: Council of European Municipalities and Regions. Committees, Brussels.
- DGB-Bundesvorstand, Abteilung Öffentlicher Dienst/Beamte (Hrsg.), 1992: Beamtenrecht und Freizügigkeit der Arbeitnehmer in der EG, Düsseldorf.
- DGB-Bundesvorstand, Abteilung Öffentlicher Dienst/Beamte (Hrsg.), 1993: Tagungsmaterialien "Öffentliche Dienste in Europa", DGB-Forum, Bonn 11./12. November 1993, Düsseldorf.
- Economic and Social Committee, 1993: Working Document of the Section for Industry, Commerce, Crafts and Services on The Public Sector In Europe, Brussels.
- EGÖD, 1992a: Satzung. Angenommen von der 4. EGÖD-Generalversammlung, 1. - 3. April 1992, Prag. Brüssel.
- EGÖD, 1992b: 4. Generalversammlung, 1. - 3. April 1992, Prag. Tätigkeitsbericht 1989-1991, Brüssel.
- EGÖD, 1992c: 4. EGÖD-Generalversammlung, 1. - 3. April 1992, Prag. Europäische Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor: Ein weiter Weg, Brüssel.
- EPSC, 1993: Report of activities. October 1992 till beginning of October 1993, Bruxelles.
- EPSC, 1994: Public services for the people of Europe. Common agenda for concerted and joint action. EPSC demands/claims for social dialogue, Bruxelles.
- European Trade Union Institute, 1993: The European Industry Committees and Social Dialogue. Experiences at sectoral level and in multinational companies, Bruxelles.
- Ellerkmann, Werner, 1994: Europäische Arbeitsbeziehungen - insbesondere der Soziale Dialog, in: Lecher, Wolfgang/Platzer, Hans-Wolfgang (Hrsg.), Europäische Union - Europäische Arbeitsbeziehungen: Nationale Voraussetzungen und internationaler Rahmen, Köln, 223-229.

- Ferner, Anthony, 1993: Changing public sector industrial relations in Europe, in: IIRA (ed.), *Economic and Political Changes in Europe: Implications on Industrial Relations*, 3rd European Regional Congress, Bari, 261-308.
- Ferner, Anthony, 1994: The state as employer, in: Hyman, Richard/Ferner, Anthony (eds.), *New frontiers in European industrial relations*, Oxford, 52-79.
- Friedrich Ebert Stiftung (ed.), 1993: *Collective bargaining in the public sector in Europe. Results of a series of workshops with 11 trade unions in the public sector from 6 countries and the Friedrich Ebert Stiftung*, November '91 - December '93, Brussels.
- Gevers, Piet, 1994: Possibilities and limits of a social dialogue in the public sector in Europe. Paper presented at the IIRA 4th European Regional Congress, Helsinki.
- Guéry, Gabriel, 1992: European collective bargaining and the Maastricht Treaty, in: *International Labour Review* 131, 581-599.
- Goudriaan, Jan W./Wilke, Marco, 1992: *The Economic and Monetary Union. Consequences for the Public Service and Public Service Workers*, Ms. Zoetermeer.
- Greenwood, Justin/Grote, Jürgen R./Ronit, Karsten (eds.), 1993: *Organized interests and the European community*, London.
- Gumbrell-McCormick, Rebecca, 1994: *The European Trade Union Committee for Education: Opening the door to social dialogue*, University of Warwick, SIBS, IRRU.
- Halberstadt, Gerhard, 1991: *Die Angestellten und ihre Gewerkschaft: Stationen einer bewegten Geschichte*, Freiburg i.Br.
- Hoffmann, Volker, 1991: Interessenvertretungen und Euro-Lobbying, in: Röttinger, Moritz/Weyringer, Claudia (Hrsg.), *Handbuch der europäischen Integration. Strategie - Struktur - Politik im EG-Binnenmarkt*, Wien, 261-286.
- Internationale der Öffentlichen Dienste, 1993: *Survey of public sector trade unions and organisations in Europe*, Bruxelles.
- Keller, Berndt, 1983: *Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst. Tarifpolitik der Gewerkschaften und Interessenpolitik der Beamtenverbände*, Frankfurt-New York.
- Keller, Berndt, 1993: *Arbeitspolitik des öffentlichen Sektors*, Baden-Baden.
- Keller, Berndt, 1994: Die praktische Unmöglichkeit europäischer Tarifverhandlungen - aus deutscher Sicht?, in: Lecher, Wolfgang/Platzer, Hans-Wolfgang (Hrsg.), *Europäische Union - Europäische Arbeitsbeziehungen: Nationale Voraussetzungen und internationaler Rahmen*, Köln, 106-124.
- Keller, Berndt/Henneberger, Fred, 1992: Europäische Einigung und nationaler öffentlicher Dienst, in: *WSI-Mitteilungen* 45, 18-23.
- Kirchner, Dieter, 1988: Die Bedeutung der Sozialpartner für die Weiterentwicklung der europäischen Integration - Europäische Tarifpolitik ja oder nein?, in: Biskup, Reinhold (Hrsg.), *Europa - Einheit in der Vielfalt. Orientierungen für die Zukunft der europäischen Integration*, Bern, 151-169.
- Kohler-Koch, Beate, 1992: Interessen und Integration. Die Rolle organisierter Interessen im west europäischen Integrationsprozeß, in: Kreile, Michael (Hrsg.), *Die Integration Europas. PVS-Sonderheft 23*, Opladen, 81-119.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1993: *Mitteilung der Kommission über die Anwendung des Protokolls über die Sozialpolitik an den Rat und an das Europäische Parlament*, Brüssel.
- Lecher, Wolfgang, 1991: Konturen europäischer Tarifpolitik, in: *WSI-Mitteilungen* 44, 194-201.
- Lecher, Wolfgang/Platzer, Hans-Wolfgang (Hrsg.), 1994: *Europäische Union - Europäische Arbeitsbeziehungen: Nationale Voraussetzungen und internationaler Rahmen*, Köln.
- Magiera, Siegfried/Siedentopf, Heinrich (Hrsg.), 1994: *Das Recht des öffentlichen Dienstes in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft. Forschungsprojekt des Forschungsinstituts*

- für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer in Verbindung mit dem Bundesministerium des Innern, Berlin.
- Mazey, Sonia/Richardson, Jeremy (eds.), 1993: Lobbying in the European community, Oxford.
- Mazey, Sonia/Richardson, Jeremy, Conclusion, 1993: A European policy stile?, in: dies.(eds.), Lobbying in the European Community, Oxford, 246-258.
- Müller, Gloria, 1994: Grenzerfahrungen - Arbeitsfelder, Arbeitsweisen und Arbeitshemmnisse Interregionaler Gewerkschaftsräte, in: WSI-Mitteilungen 47, 257-265.
- Naschold, Frieder, 1993: Modernisierung des Staates: Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors, Berlin.
- Naschold, Frieder/Pröhl, Marga, 1994: Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, Gütersloh.
- Naschold, Frieder/Väth, Werner, 1990: Zur Rolle des öffentlichen Sektors im europäischen Binnenmarkt. Problemskizze, WZB Berlin.
- N.N., The sectoral social dialogue, in: European Industrial Relations Review 224, 14-17.
- N.N., 1993a: Tarifpolitisch handlungsfähig bleiben, in: ÖTV-Argumente 2-3/Juni-Juli, 33-43.
- N.N., 1993b: CESI seeks dialogue role, in: European Industrial Relations Review 236, 3-4.
- N.N., 1994: The new social partners: CESI, in: European Industrial Relations Review 247, 19-21.
- ÖTV und DAG, 1994: Durch Zusammenarbeit Gemeinsamkeit vertiefen. Gemeinsame Erklärung der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ÖTV) und der Deutschen Angestelltengewerkschaft (DAG), Stuttgart 2.Juni 1994.
- Polzer, Ursula, 1992: Öffentlicher Dienst als Aufgabe gewerkschaftlicher Außenpolitik, in: Die Mitbestimmung 38, 26-28.
- Schmitz, Walter, 1993: Vom Binnenmarkt zur Europäischen Union - Idee und Wirklichkeit. Bericht über die Gewerkschaftspolitische Arbeitstagung des Deutschen Beamtenbundes 1993 in Bad Kissingen, in: Zeitschrift für Beamtenrecht 41, 115-119.
- Schout, Ariaan, 1991, The social dialogue within the public service, in: European Institute of Public Administration (ed.), Europe: 1992 and beyond - Challenge and response. Implications for public administration in EC countries, Maastricht, 33-47.
- Stöckl, Ingrid, 1986: Gewerkschaftsausschüsse in der EG. Die Entwicklung der transnationalen Organisation und Strategie der europäischen Fachgewerkschaften und ihre Möglichkeiten zur gewerkschaftlichen Interessenvertretung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft, Kehl-Straßburg-Arlington.
- Tyszkiewicz, Zygmunt, 1991: The voice of European business and industry in Brussels - A programmatic self-presentation, in: Sadowski, Dieter/Jacobi, Otto (Hrsg.), Employers' associations in Europe: Policy and organisation, Baden-Baden, 85-101.
- Visser, Jelle/Ebbinghaus, Bernhard, 1992: Making the most of diversity? European integration and transnational organization of labour, in: Greenwood, Justin/Grote, Jürgen R./Ronit, Karsten (eds.), Organized interests and the European community, London, 206-237.
- Wirtschafts- und Sozialausschuß, 1993: Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema "Der Öffentliche Sektor in Europa" (Initiativstellungnahme), Brüssel.